

Dezentralisierung, Demokratisierung und Ökonomisierung im deutsch-französischen Vergleich

Kuhlmann, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kuhlmann, S. (2007). Dezentralisierung, Demokratisierung und Ökonomisierung im deutsch-französischen Vergleich. *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst soFid*, Organisations- und Verwaltungsforschung 2007/2, 9-30.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-206595>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Dezentralisierung, Demokratisierung und Ökonomisierung im deutsch-französischen Vergleich¹

Sabine Kuhlmann

1 Hintergrund und Problemaufriss

In der international vergleichenden Forschung zu Public Sector-Reformen herrscht ein Defizit im Hinblick auf „klassische“ kontinentaleuropäische Staaten und deren Verwaltungsreformen auf der subnationalen Ebene. Die angelsächsische Diskursvorherrschaft innerhalb der neoliberal geprägten Reformbewegung der 1980er und 1990er Jahre und die Tatsache, dass diese Reformrichtung von den „klassisch-europäischen Verwaltungen“ mit ihrer ausgeprägten Rechtsstaatskultur und Staatsorientierung (König 2002) eher zögerlich aufgegriffen worden ist, hat dazu geführt, dass das internationale Forschungsinteresse an den latecomern der New Public Management-Reform begrenzt war. Mit dem folgenden Beitrag soll diese Lücke ein Stück weit geschlossen werden. Im Mittelpunkt stehen die Reformansätze auf der lokalen bzw. subnationalen Politik- und Verwaltungsebene, die in deutschen und französischen Gebietskörperschaften in den letzten Jahrzehnten verfolgt wurden. Dabei wird zwischen drei zentralen Stoßrichtungen lokaler Verwaltungsreform unterschieden: Dezentralisierung (Abschnitt 3), Demokratisierung (Abschnitt 4) und Ökonomisierung (Abschnitt 5). Es soll die Frage beantwortet werden, welche konkreten Veränderungen und Wirkungen sich im Ergebnis der Reformen feststellen lassen, wie diese zu erklären sind und inwieweit sich dadurch Ähnlichkeiten und/oder Unterschiede zwischen dem deutschen und dem französischen Lokalsystem verstärkt oder abgeschwächt haben (Abschnitt 6). Um Ausmaß und Richtung der Veränderung abschätzen zu können, müssen zunächst die politisch-institutionellen Ausgangsbedingungen (*starting conditions*) von Reformen in beiden Ländern kurz vergleichend skizziert werden (Abschnitt 2).

2 Ausgangsbedingungen: Lokalsysteme Deutschlands und Frankreichs im Vergleich²

Deutschland und Frankreich weisen Gemeinsamkeiten darin auf, dass die kommunale Ebene einen hohen *konstitutionellen Status* und eine verfassungsmäßig verbrieftete Garantie besitzt. Hier wie dort gilt – im Gegensatz zum *ultra vires*-Prinzip britischer Prägung – für die Kommunen eine allgemeine Zuständigkeitsregel, wonach die Gemeindevertretung für alle Angelegenheiten der örtlichen Ge-

1 Der vorliegende Beitrag stellt eine überarbeitete Fassung des Aufsatzes dar: „Wandel lokaler Verwaltung in Kontinentaleuropa: ein deutsch-französischer Vergleich; erschienen in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. PVS Sonderheft 37/2006, Wiesbaden, S. 397-423. Er basiert auf den Ergebnissen des Habilitationsprojekts der Verf. an der Universität Potsdam. Neben den zitierten Quellen wird für Frankreich auf Ergebnisse von Fallstudien und Interviews in den Städten *Rouen, Le Havre, Paris* sowie im Generalrat von *Seine-Maritime*, für Deutschland auf Fallstudienbefunde aus den Städten *Detmold, Schwerin* und *Wuppertal* zurückgegriffen. Ich möchte vor allem *Jörg Bogumil* für seine kritischen und weiterführenden Hinweise danken.

2 Im Folgenden wird vor allem die von Page/Goldsmith 1987 sowie Hesse/Sharpe 1991 entwickelte Typologie zum Vergleich von Lokalsystemen zu Grunde gelegt.

meinschaft zuständig ist. Das französische Verfassungs- und Verwaltungssystem war traditionell durch eine *funktional* randständige dezentrale Selbstverwaltung und eine dominante exekutiv-zentralistische Staatsverwaltung, mit dem Präfekten als Schlüsselfigur, gekennzeichnet. Die Staatsverwaltung, die eine von der Zentralregierung in Paris über die – von dieser ernannten – Präfekten als Chefs der Departementsverwaltung bis hin in die Kommunen reichende Verwaltungsvertikale bildete, erledigte zusätzlich zu ihren eigenen staatlichen Aufgaben auch die Selbstverwaltungsaufgaben der Departements und überwiegend auch die der Kommunen, weshalb verwaltungstypologisch auch von einem „*staatsadministrativen Integrationsmodell*“ gesprochen (Wollmann 1999a) und das französische Kommunalmodell der „*Franco group*“ zugeordnet wird (vgl. Hesse/Sharpe 1991). Im Unterschied zu Frankreich ist das deutsche Lokalsystem durch sowohl politisch wie auch funktional starke Kommunen gekennzeichnet und insoweit, gemeinsam mit den skandinavischen Ländern, der „*North Middle European Group*“ zuzuordnen (Hesse/Sharpe 1991). Das traditionelle Aufgabenprofil der deutschen Kommunen ist bekanntlich durch die Doppelfunktion („Janusköpfigkeit“) der Kommunen als Durchführungsinstanz für eigene Selbstverwaltungsaufgaben auf der einen und übertragene staatliche Aufgaben auf der anderen Seite gekennzeichnet. Hierin spiegelt sich der Verwaltungstypus eines „*kommunaladministrativen Integrationsmodells*“ wider, der seinerseits auf eine im 19. Jahrhundert begründete Eigentümlichkeit der deutsch-österreichischen Staats- und Kommunalgeschichte zurückgeht.

Die Unterschiede im Aufgabenprofil hängen auch maßgeblich mit der *gebietlichen* Struktur des Kommunalsystems zusammen. So ist für Frankreich nach wie vor eine kleinstgliedrige kommunale Gebietsstruktur charakteristisch, die sich bislang gegen jegliche Versuche von „Zwangsengemeindungen“ erfolgreich durchzusetzen vermochte. Mit seinen 37.000 Kommunen, deren durchschnittliche Einwohnerzahl bei 1.600 liegt, entspricht Frankreich dem südeuropäischen Kommunaltypus. Dagegen sind die Länder der Bundesrepublik teilweise dem „nordeuropäischen“ Kommunaltypus zuzurechnen (so NRW mit 373 Einheitsgemeinden bei durchschnittlich rund 48.000 Einwohnern), und teilweise stehen sie – im Ergebnis dessen, dass in einigen Bundesländern auf „Zwangszusammenschlüsse“ von Gemeinden verzichtet wurde – eher dem „südeuropäischen“ Modell nahe (so Bayern mit rund 2.000 Gemeinden bei durchschnittlich 6.100 Einwohnern).

Deutschland und Frankreich sind sich darin ähnlich, dass sie in der Ausgestaltung der *lokalen Demokratie* traditionell vom Grundzug der repräsentativen Demokratie bestimmt sind, wonach das Recht des Bürgers, die Gemeindevertretung zu wählen, im Mittelpunkt steht. Direkte Teilhaberechte waren in beiden Ländern, sieht man von der direkten Bürgermeisterwahl in Baden-Württemberg (seit 1956) und Bayern (seit 1952) sowie der Möglichkeit kommunaler Referenden in Baden-Württemberg (seit 1956) ab, auf lokaler Ebene traditionell wenig ausgeprägt. Ist das französische Kommunalmodell zwar formell am parlamentarischen System orientiert, hat sich in der Handlungsrealität jedoch seit langem das Modell eines „städtischen Präsidialismus“ herausgebildet (Mabileau 1996: 83), für den eine Dominanz, wenn nicht „Allmacht“ der Exekutive und eine schwache Stellung des Rates und der Parteien charakteristisch sind. Zu der herausgehobenen Stellung des französischen Bürgermeisters trägt dabei vor allem die in dieser Form im europäischen Kontext einmalige Möglichkeit der Ämterhäufung (*cumul de mandats*) bei. Diese erlaubt es den lokalen Amtsträgern, Mandate der verschiedenen Politik- und Verwaltungsebenen zu kumulieren und dadurch ihre politischen Einflussphären weit über ihren Wahlkreis hinaus auszudehnen, weshalb auch von „Delokalisierung der Macht des Notablen“ die Rede ist (Mabileau 1996: 83). In der Ausgestaltung der deutschen Kommunalverfassungen finden sich einerseits Elemente eines „lokalen Präsidialismus“ mit ausgeprägten konsensdemokratischen Strukturen (traditionell Bayern und Baden-Württemberg). Andererseits

klingt die lokale Variante eines „parlamentarischen Regierungssystems“ an (Wollmann 1999b: 58), in welchem Exekutive und Ratsmehrheit verschränkt sind, starke Parteipolitisierung herrscht und konkurrenzdemokratische Willensbildung dominiert (traditionell NRW und Niedersachsen).

3 Dezentralisierung

3.1 Frankreich

Erste Welle („Acte I“): 1982 ff.

In der Frage nach der Reichweite der französischen Dezentralisierungspolitik, deren erste Welle (sog. „Acte I“) mit der Verfassungsreform von 1982 und der sich anschließenden Gesetzgebung (*Lois Defferre*) unter der damaligen sozialistischen Regierung eingeleitet wurde, stehen sich bis heute zwei gegensätzliche Positionen gegenüber. Eine Gruppe von Beobachtern vertritt die Meinung, die Dezentralisierung der 1980er Jahre habe in Frankreich eine geradezu revolutionäre Umwälzung des traditionellen jakobinischen Staates bewirkt, da der Zentralstaat maßgebliche Kompetenzen auf die Ebene der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften verlagerte und seine lokalen Kontroll- und Zugriffsmöglichkeiten erheblich reduzierte. Dieser Auffassung zufolge stellt die neue Verfassungssituation des Jahres 1982 einen regelrechten „Bruch mit der jakobinischen Tradition einer lokalen Verwaltung im Dienst des Staates“ (Mabileau 1996: 33) dar. So hat der Präfekt seine strategische Schlüsselposition innerhalb des lokalen Systems eingebüßt, seine sehr weitgehende (*a priori*) Staatsaufsicht (*tutelle*) wurde auf eine abgeschwächte Form der (*a posteriori*) Rechtsaufsicht beschränkt und seine Exekutivfunktion im Département wurde auf den gewählten Präsidenten des Generalrates übertragen³. Die Selbstverwaltungszuständigkeiten der Départements, aber auch die der Kommunen, wurden erheblich erweitert⁴, was sich institutionell daran ablesen lässt, dass Teile des Präfekturpersonals auf die Départementsverwaltungen übergingen bzw. dass völlig neue Verwaltungsabteilungen innerhalb der Generalräte (*conseils généraux*) gegründet wurden. Mit dem wachsenden Zuständigkeitsprofil der lokalen Gebietskörperschaften haben sich deren Personalbestände entsprechend erhöht (siehe unten Tabelle 1; ferner Kuhlmann/Bogumil 2006).

3 Zur Durchsetzung von rechtsaufsichtlichen Beanstandungen muss der Präfekt nunmehr die Verwaltungsgerichte bzw. Rechnungskammern anrufen.

4 Die Départements erhielten weitreichende Zuständigkeiten im Bereich der „Sozialen Aktion“ (*action sociale*) und sind seit „Acte I“ beispielsweise für verschiedene Arten von Sozialhilfe (*RMI, ASE, APA*) zuständig. Auf die Kommunen gingen unter anderem die Zuständigkeiten für Bauleitplanung (*PLU, SCOT*) und Baugenehmigung über.

Tabelle 1: Entwicklung des Personals im Öffentlichen Dienst in Frankreich (Staat, Lokale Gebietskörperschaften* und Krankenhaussektor) 1980-2001 (in Tsd.)

Ebene	1980			2001			Zu-/Abnahme 1980-2001	
	Abs.	Pro 1.000 EW	Anteil in %	Abs.	pro 1.000 EW	Anteil in %	in %	pro 1.000 EW
Staat	2273	39,1	56,2	2491	41,4	52,5	14,6	2,3
Lokale Gebietskörperschaften*	1021	18,4	26,4	1404	23,3	29,6	37,5	5
Krankenhaussektor	671	12,1	17,4	861	14,3	18,1	28,3	2,2
Öff. Personal insgesamt	3865	69,5	100	4756	79	100	23,1	9,5

* Regionen, Departements, Kommunen, interkommunale Zusammenschlüsse

Quelle: DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation; Insee, Drees; Insee ASF 2003 und eigene Zusammenstellung und Berechnung

Dem Bild einer durchgreifenden Dezentralisierungsreform wird von einer zweiten Gruppe von Beobachtern entgegengehalten, dass zum einen das französische Politik- und Verwaltungssystem bereits vor der Dezentralisierungsreform der 1980er Jahre durch einen hohen Grad an informal-faktischer Dezentralisierung gekennzeichnet gewesen sei, so dass sich in der Handlungsrealität des Systems nur wenig geändert habe. Die auf der Ämterkumulierung (siehe Abschnitt 2) basierende Form von *Policy-Making*, die in der einschlägigen Literatur mit den Stichworten des „gezähmten Jakobinismus“, der „*pouvoir périphérique*“ (Macht der Peripherie, vgl. Grémion 1976) oder der „*filière croisée*“ (Verflechtung der Instanzen) umschrieben wird, bewirkte eine (faktische) Dezentralisierung des Entscheidungssystems, denn die Entscheidungen auf den höheren Ebenen wurden stets durch die (dort agierenden) lokalen *Notablen* erheblich beeinflusst. Die über das *cumul de mandat* hergestellten personellen Vernetzungen zwischen den Ebenen trugen zudem dazu bei, dass die restriktive Aufsichts- und Kontrollfunktion des Präfekten gegenüber den Gebietskörperschaften bis auf ein nur noch symbolisches Maß „abgeschliffen“ wurde.

Dadurch, dass in Frankreich bislang alle Versuche einer durchgreifenden Gemeindegebietsreform gescheitert sind, stößt die Dezentralisierungsreform im kommunalen Raum (*communes*) auf erhebliche Probleme. Erst seit dem In-Kraft-Treten eines neuen Gesetzes über interkommunale Zusammenarbeit, des sog. *Loi Chevènement*, im Jahre 1999 scheint sich nun eine Entwicklung abzuzeichnen, die von einigen Beobachtern als der Beginn einer neuen Ära territorialer Reorganisation oder pointiert auch als „interkommunale Revolution“ (vgl. Borraz/Le Galès 2003: 10) bezeichnet wird. Inzwischen liegt der „Deckungsgrad“ hinsichtlich der neuen kommunalen Zusammenschlüsse (sog. *Etablisements Publics de Coopération Intercommunale – EPCI*)⁵ in einigen Spitzenreiterregionen bei fast 100% der Kommunen und landesdurchschnittlich bei immerhin 86%. Diese territoriale Integration der lokalen Institutionenlandschaft könnte die Voraussetzung für eine stärker leistungs- und le-

5 Dies sind: *Communautés urbaines – CU* (mehr als 500.000 Einwohner), *Communautés d'agglomération – CA* (50.000 bis 500.000 Einwohner), *Communautés de communes – CC* (unter 50.000 Einwohner).

bensfähige (*viable*) kommunale Selbstverwaltung und damit für eine wirksamere – die Städte und Gemeinden stärker einbeziehende – Dezentralisierungspolitik schaffen⁶.

Zweite Welle („Acte II“): 2003 ff.

Mit der Verfassungsänderung vom März 2003 sollte eine neue Etappe der französischen Dezentralisierungspolitik gestartet werden (sog. „Acte II“). In Artikel 1 der Verfassung wurde festgeschrieben, dass die „Organisation der französischen Republik dezentralisiert“ ist⁷, womit die Dezentralität des französischen Verwaltungssystems erstmals Verfassungsrang hat. Mit „Acte II“ wurde ein weiterer Aufgabentransfer vom Staat auf die Departements und die Regionen eingeleitet⁸. Es wird geschätzt, dass der Aufgabentransfer personell insgesamt 130.000 Beamte, vor allem aus dem technischen Bereich des Nationalen Bildungswesens (*Education Nationale: Lycées, Collèges*) und aus dem Infrastrukturministerium (*Ministère de l'Équipement*) betrifft, die dann vom Staatsdienst in den Lokaldienst – ca. 50.000 zu den Regionen und 80.000 zu den Departements – wechseln (www.la-Croix.com, 2003).

Zwar bietet die Verfassungsänderung von 2003 durchaus das Potenzial, um die inzwischen ins Schleppen gekommene Dezentralisierungsbewegung in Frankreich wieder „anzukurbeln“ und auch neu auszurichten (vgl. Auby 2003: 37). Jedoch sind hinsichtlich der praktischen Auswirkungen dieser neuen rechtlichen Bestimmungen erhebliche Zweifel anzumelden. Erstens stellen die von „Acte II“ betroffenen Aufgabenbereiche keine neuen Tätigkeitsfelder lokaler Selbstverwaltung dar, sondern gehören überwiegend bereits seit „Acte I“ zum Handlungsrepertoire der Gebietskörperschaften (vgl. Portier 2003: 68). Der Aufgabentransfer ist somit vor allem auf die (unvollständige) Beseitigung von Mischkompetenzen (*co-gestion*) in Handlungsfeldern, die von den Gebietskörperschaften schon seit langem wahrgenommen werden, gerichtet. Zweitens bieten die Bereiche, auf die sich die Dezentralisierung bezieht, keine Spielräume für lokale Politikgestaltung – im Gegenteil: sie engen diese weiter ein. Dadurch, dass die Departements einen wachsenden Teil ihrer Ressourcen für die Finanzierung nationaler Politikprogramme und Einrichtungen (*RMI, Education Nationale, Routes Nationales*) aufwenden müssen, bleibt ihnen für die Programmierung und Durchführung eigener lokaler Politikvorstellungen und „freiwilliger Aufgaben“ (*de propre initiative/facultatifs*) weniger Raum. Beobachter sprechen von einer rein *administrativen* Konzeption der Dezentralisierung („*conception toute administrative*“; Friedberg 2003: 44), die sie markant von der früheren *politischen* Dezentralisierung unterscheidet. Diese Entwicklung wird dadurch noch verstärkt, dass die staatlichen Ausgleichszahlungen, die an die Zuständigkeitsverlagerung gekoppelt sind, vor allem im Bereich der „Sozialen Aktion“ (*RMI*) als bei Weitem unzureichend angesehen werden⁹ und schon jetzt in den

6 Zu den vielfältigen Probleme der interkommunalen Zusammenarbeit, die unter anderem daraus erwachsen, dass die EPCI keine direkte demokratische Legitimation besitzen, siehe Guéranger 2003; Borraz/Le Galès 2003; Hoffmann-Martinot 2003; Desage 2005.

7 «...son organisation est décentralisée.» (Lois constitutionnelle no. 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République).

8 Die Regionen erhalten vor allem zusätzliche Kompetenzen in der Wirtschaftsförderung und Berufsausbildung, während die Departements in den Bereichen der Nationalstraßen (Übertragung von 20.000 km Nationalstraßen) und der „Sozialen Aktion“ weitere Zuständigkeiten erhalten. Sie sind beispielsweise seit Januar 2004 vollständig (auch finanziell) für die arbeitsmarktpolitische Integration im Rahmen des sog. *Revenu Minimum d'Insertion (RMI)* verantwortlich.

9 Die Höhe der staatlichen Ausgleichszahlungen (*compensation*) an die Gebietskörperschaften wird von der Regierung auf ca. 11,5 Mill. EURO geschätzt werden (3 Mill. für die Regionen; 8 Mill. für die Departe-

Generalräten erhebliche „Haushaltslöcher“ (*écarts*) klaffen¹⁰. Last but not least, bilden die Städte, Gemeinden und interkommunalen Zusammenschlüsse (*EPCI*) eine auffällige Leerstelle von „*Acte II*“, worin diese Reform hinter die Erwartungen vieler kommunaler Akteure zurückfällt.

3.2 Deutschland

Auch in das überkommene deutsche Kommunalmodell ist in funktionaler Hinsicht Bewegung gekommen. Zum einen wurde das traditionell breite kommunale Aufgabenprofil der deutschen Kommunen (Kreise/Städte) im Gefolge der Gebiets- und Funktionalreformen in den 1970er Jahren (im Alt-Bundesgebiet) erweitert. Zum anderen brachte die Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland, die letztlich als Prozess einer umfassenden Dezentralisierung von Politikzuständigkeiten und Verwaltungskompetenzen angesehen werden kann, einen enormen Aufgabenzuwachs für die kommunalen Verwaltungen im neuen Bundesgebiet mit sich. Darüber hinaus verfolgten die ostdeutschen Länder eine Abschiebung von Landesaufgaben auf die kommunale Ebene. Diese Maßnahmen haben gerade in den zweistufigen ostdeutschen Bundesländern deshalb besondere Bedeutung erlangt, weil deren Landesregierungen in hohem Maße dazu neigten, sich durch einen Unterbau an nachgeordneten staatlichen Sonderbehörden gewissermaßen einen „Mittelinstanzersatz“ zu schaffen und so die „sektorale Versäulung“ der Landesverwaltung voranzutreiben (Wegrich u.a. 1997: 43-45).

In jüngster Zeit lassen die Vorstöße zur Verwaltungsstruktureform aufhorchen, die inzwischen in zahlreichen Bundesländern ins Rollen gekommen sind. Vorreiter war dabei das Land Baden-Württemberg, wo unter Ministerpräsident Teufel in einem weitreichenden Ansatz von Struktur- und Funktionalreform (sog. „Teufel-Reform“) die insgesamt 35 unteren staatlichen Sonderbehörden kommunalisiert werden (siehe Bogumil/Ebinger 2005). Mit dem In-Kraft-Treten der Reform am 1. Januar 2005 wurde die Überführung des Aufgaben- und Personalbestandes der Sonderbehörden in die Verwaltungen der 35 Kreise und 9 kreisfreien Städte Baden-Württembergs eingeleitet. Nur ein geringer Teil der Zuständigkeiten, mit hoheitlichem oder regionalem Bezug, wird den vier Regierungspräsidien übertragen. Ersten Umsetzungsanalysen zufolge (ebd.) hat sich der Personalbestand der Kreise inzwischen ungefähr verdoppelt, worin eine beachtliche personelle und funktionale Aufwertung der Kreisebene zu erblicken ist¹¹.

Allerdings handelt es sich bei den Funktionalreformen in den deutschen Bundesländern um eine „unechte“ Variante von Kommunalisierung, die dadurch gekennzeichnet ist, dass den Kreis- und Stadtvertretungen keinerlei Mitwirkungsrechte eingeräumt werden¹². Damit bleibt die politisch-demokra-

ments). Damit würde der Verwaltungshaushalt (*budget de fonctionnement*) der Regionen gegenüber 2001 um 41% und der der Departements um 26% ansteigen (www.service-public.fr, 24.2.2004).

10 Beispielsweise im Departement Seine-Maritime für 2005 ca. 18 Mio. EURO allein für den Bereich *RMI* (Seine-Maritime 2005).

11 Der Aufgaben- und Personaltransfer auf die Kommunen wird zunächst vollständig aus dem Landeshaushalt beglichen. Daraus jedoch, dass diese staatlichen Transferzahlungen jährlich um drei Prozent reduziert werden sollen, erhofft sich die Landesregierung eine „Effizienzrendite“ von ca. 20% innerhalb der nächsten sieben Jahre (Banner 2006).

12 Da die Kommunalisierung von staatlichen Verwaltungsaufgaben in der Regel durch deren Umwandlung in kommunale Aufgaben „im übertragenen Wirkungskreis“ erfolgt, bei denen die Kommunalvertretungen formell keinerlei Entscheidungskompetenz besitzen, handelt es sich bei Funktionalreformen in der Regel

tische Reichweite der Reformen äußerst begrenzt. Innerhalb ihrer traditionellen „Janusköpfigkeit“, die weiter bekräftigt wird, profitieren die Landkreise vor allem in ihrer Rolle als untere Ebene der Landesverwaltung vom Aufgabentransfer, wohingegen ihre kommunalen Selbstverwaltungskompetenzen nicht berührt sind. Zudem wird die funktionale Stärkung der Kommunalebene konterkariert durch die akute Finanzkrise¹³, die die Kommunen zum Abbau ihrer freiwilligen Leistungen zwingt und sie im Extremfall auf ihre Rolle als untere Vollzugsinstanz übertragener staatlicher Aufgaben reduziert. Besonders deutlich schlagen sich die Einschnitte im drastischen Rückgang der kommunalen Personalbestände nieder, in dem (auch) das Bemühen der Kommunen um Haushaltskonsolidierung Ausdruck findet (vgl. Kuhlmann/Bogumil 2006). So ist das Kommunalpersonal zwischen 1993 und 2002 um mehr als ein Drittel, in Ostdeutschland sogar um mehr als die Hälfte zurückgegangen (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Personalentwicklung der Gebietskörperschaften in Deutschland 1993-2002*

Ebene	1993		2002		Zu-/Abnahme 1993-2001	
	abs. in 1.000	pro 1.000 EW	abs. in 1.000	pro 1.000 EW	in %	pro 1.000 EW
Bund	579	7,1	448	5,4	-22,6	-1,7
Länder	2012	24,8	1583	19,2	-21,3	-5,6
Gemeinden/Gv.	1469	18,1	951	11,5	-35,3	-6,6
Gesamt	4060	50,0	2982	36,1	-26,6	-13,9

* Nur Vollzeitbeschäftigte der Gebietskörperschaften; ohne Bundeseisenbahnvermögen, Kommunale Zweckverbände und mittelbaren Öffentlichen Dienst

Quelle: Kuhlmann/Röber 2006 m.w.N.

4 Demokratisierung¹⁴

4.1 Frankreich

Die Debatte um eine rechtliche Kodifizierung des lokalen Referendums in Frankreich drehte sich lange Zeit ausschließlich um das *konsultative* Referendum (*consultations des électeurs*), wonach die Bürger zu bestimmten lokalen Themen konsultiert werden, während die Entscheidung letztlich bei den repräsentativ-demokratischen Gremien (*conseil municipal*) verbleibt. Im Gefolge der in den

um eine Form von „unechter“ oder „kupierter“ Kommunalisierung, die von der „echten“ (politischen) zu unterscheiden ist (Bogumil/Kuhlmann 2005 m.w.N.).

13 So wiesen die deutschen Kommunen bereits Anfang der 1990er Jahre einen negativen Finanzierungssaldo (im Jahr 1992 von 4,2 Mrd. EUR) aus, der sich zum Beginn der neuen Jahrtausends noch einmal verschlechtert hat (2002 ca. 4,9 Mrd. EUR, Karrenberg/Münstermann 2002).

14 Auf die flächendeckende Urwahl der Bürgermeister in Deutschland sowie auf Demokratieformen innerhalb des repräsentativ-demokratischen Modells (Quartiersräte, Bürgerforen etc.) wird an dieser Stelle nicht eingegangen (für Deutschland siehe hierzu Holtkamp in diesem Band; für Frankreich siehe Kuhlmann 2006a; Matuszewicz 2004).

1960er Jahren einsetzenden Diskussion um eine Verstärkung direkt-demokratischer Teilhaberechte kam es im Jahre 1971 erstmals zu einer rechtlichen Kodifizierung des lokalen Referendums, wobei der Gegenstandsbereich ausschließlich auf eine Abstimmung über Gemeindezusammenschlüsse beschränkt und der konsultative Charakter nicht angetastet wurde (Paoletti 1999: 221). Erst zu Beginn der 1990er Jahre gewann das lokale Referendum verstärkt verwaltungspolitische Aufmerksamkeit. Mit dem Gesetz von 1992¹⁵ war zunächst festgelegt worden, dass konsultative Referenden auf Initiative des Bürgermeisters oder auf schriftlichen Antrag von mindestens der Hälfte der Ratsmitglieder (in Kommunen unter 3.500 Einwohner) bzw. von einem Drittel der Ratsmitglieder (in Kommunen über 3.500 Einwohner) zu allen die Kommune betreffenden Angelegenheiten durchgeführt werden können. Beschränkten sich kommunale Referenden zunächst auf den räumlichen Bereich der Einzelkommune, konnten mit der neuen Regelung des Jahres 1995 auch die interkommunalen Verwaltungsgemeinschaften von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Bürger ihrer Mitgliedskommunen, allerdings ausschließlich in Fragen der Stadtentwicklung/Raumordnung (*aménagement*) durch Referenden zu konsultieren. Zudem konnte seit dem Gesetz von 1995 ein lokales Referendum auch durch ein Fünftel der Wählerschaft einer Kommune bzw. einer interkommunalen Gemeinschaft – allerdings ebenfalls nur für raumbezogene Maßnahmen und ausschließlich konsultativ – initiiert werden. Beiden Gesetzen ist gemein, dass sie der Logik repräsentativer Demokratie verhaftet blieben, indem sie ausschließlich konsultative Referenden vorsahen, deren Abstimmungsergebnisse für den Rat nicht bindend waren (*simple avis*).

Im Zusammenhang mit der Umsetzung des „*Acte II*“ (siehe Abschnitt 3) kam erneut Bewegung in die Debatte um direktdemokratische Teilhabe auf lokaler Ebene. Zum einen ist das lokale Referendum mit dem verfassungsändernden Gesetz von 2003 (siehe oben) in Art. 72-1 der französischen Verfassung aufgenommen worden und hat damit nun Verfassungsrang. Sein Anwendungsbereich wurde auf alle Gebietskörperschaften, d.h. auch auf die Departements und Regionen, ausgeweitet. Zum anderen wurde mit der Einführung von bindenden lokalen Referenden (*référéndum décisionnel*) durch das Gesetz vom 1.8.2003 eine Bresche in das bisherige repräsentativ-demokratische Modell geschlagen. Darin, dass im Falle der Durchführung eines Referendums dessen Abstimmungsergebnis dann bindend ist¹⁶ sowie darin, dass diese Regelung für alle Gebietskörperschaften (damit allerdings ausdrücklich nicht für die *EPCI*) gilt und keine inhaltliche Beschränkung enthält, ist ein erster Vorstoß in Richtung verstärkter direktdemokratischer Teilhabe in französischen Kommunen zu erblicken.

Allerdings sind auch mit diesem neuen Gesetzgebungsvorstoß des Jahres 2003, der eine Art politisch-demokratisches Gegengewicht zum exekutiven Machtgewinn infolge von „*Acte II*“ bilden sollte, wiederum zahlreiche Zugeständnisse an die „lokalen Notablen“ gemacht worden (vgl. Le Lidec 2004). Der französische Gesetzgeber ist nicht soweit gegangen, für die Initiierung des bindenden Referendums – wie in Deutschland – ein Bürgerbegehren vorzusehen¹⁷, sondern beschränkte sich auf das Initiativrecht des Rates, der seinerseits auf Vorschlag des Bürgermeisters bzw. Ratspräsidenten (Region/Departement) darüber abstimmt, ob ein Sachverhalt zum Gegenstand eines Referendums wird. In diesen und anderen restringierenden Vorkehrungen (Hoffmann-Martinot 2003) spie-

15 Loi no. 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

16 Vorausgesetzt, dass mindestens die Hälfte der Wähler an der Abstimmung teilgenommen und von diesen die Mehrheit zugestimmt hat (Art. L.O. 1112-7).

17 «Conformément à la Constitution, aucune initiative populaire ne serait prévue.» (Rapports législatives du Sénat 2004 ; www.senat.fr/rap/102-315/102-3156.html)

gelt sich die nachhaltige (in der jakobinischen Tradition wurzelnde) Ablehnung der Vorstellung eines lokalen Volkssouveräns wider (Wollmann 2004). Zugleich wird darin der Einfluss der über das *cumul de mandat* auf der nationalen Ebene verankerten Bürgermeister und lokalen Amtsträger sichtbar, die die Schmälerung ihrer exekutiven Vorherrschaft fürchten und die ihr Widerstandspotenzial erfolgreich im nationalen Gesetzgebungsprozess mobilisieren konnten (vgl. Matuszewicz 2004; Le Lidec 2004).

Im Ergebnis gehen die Befürchtungen (vor allem der lokalen Amtsträger), das traditionelle repräsentativ-demokratische Modell könne durch die rechtliche Kodifizierung der lokalen Referenden in Frage gestellt werden, vollkommen an der politischen Realität vorbei. Denn diese ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass Konsultationen und Referenden zugunsten der politischen Mehrheit bzw. des Bürgermeisters instrumentalisiert werden (Rangéon 2004: 55). Das lokale Referendum – sowohl das „alte“ konsultative als auch das „neue“ bindende – ist in Frankreich in erster Linie ein „Bürgermeister-Referendum“ („*un référendum mayoral*“, siehe Paoletti 1999: 227), das dazu beiträgt, diesen und die ihn tragende Ratsmehrheit zu stärken. Es gibt nur sehr wenige Ausnahmefälle, in denen die Forderung, ein Referendum durchzuführen, aus der Mitte der Bürgerschaft oder von Interessengruppen an die Gemeindevertreter bzw. den Bürgermeister herangetragen worden ist¹⁸. Anstatt das repräsentativ-demokratische Modell also in Frage zu stellen, wird dieses durch die „Inbesitznahme“ der Referenden von Seiten des Bürgermeisters gar gestärkt und zementiert (Paoletti 1999: 231). Außerdem haben die Franzosen insgesamt auffallend wenig von lokalen Referenden Gebrauch gemacht. Zwischen 1992 und 1999 wurden insgesamt nur 150 kommunale Referenden durchgeführt, d.h. gerade 0,04% der Gemeindevertretungen griffen auf dieses neue Instrument lokaler Demokratie zurück, und nur zwei Referenden wurden bislang aus der Mitte der Bürgerschaft veranlasst (vgl. Hoffmann-Martinot 2003: 174). Auch dies zeigt die Beharrungskraft der repräsentativ-demokratischen Politikkultur im lokalen Raum.

4.2 Deutschland

Mit den Kommunalverfassungsreformen der 1990er Jahre hat das direktdemokratische Prinzip Einzug in die deutsche Kommunallandschaft gehalten. In Widerspiegelung der im dezentral-föderalen System angelegten institutionellen Vielgestaltigkeit weisen die Regelungen zu lokalen Referenden erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern auf (siehe dazu Vetter 2006). Dabei zeigt sich, dass die eingebauten rechtlichen Hürden zur Initiierung und Anwendung von direktdemokratischen Teilhaberechten nachweisbare Auswirkungen auf die Häufigkeit ihrer Inanspruchnahme haben (vgl. Mittendorf/Rehmet 2002). Dies gilt zum einen für die Begehrensquoren, die in Thüringen mit 20% am restriktivsten und in NRW und Bayern mit zwischen 3% und 10% am „großzügigsten“ ausgestaltet sind, und zum anderen für die Zustimmungsquoren, die in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und im Saarland bei 30%, in allen anderen Bundesländern darunter, am niedrigsten (mit 20%) in NRW, liegen. Zudem hat die Frage, welche Entscheidungsbereiche zum Gegenstand eines Referendums werden können, Einfluss auf die Anwendungshäufigkeit. Insbesondere die in den Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein festgeschriebenen Positivkataloge, in denen die Sachverhalte, über die im Referendum abgestimmt werden darf, enumeriert sind, legen dem Gebrauch dieses direktdemokratischen Instruments deutliche institutionelle Hürden auf. Insgesamt ist die Anwendungshäufig-

18 Lediglich einige Fälle von «wilden Referenden» (*référendum sauvage*), die von Interessengruppen organisiert wurden, sind bekannt (Paoletti 1999: 228).

keit des lokalen Referendums in Deutschland bislang ausgesprochen moderat. Spitzenreiter (mit den im Ländervergleich liberalsten Regelungen) ist Bayern mit 1.152 Bürgerbegehren zwischen 1990 und 2002, von denen 58% zum Bürgerentscheid (davon 50% erfolgreich) führten (Bogumil u.a. 2004: 69). Gemessen an einem Häufigkeitsindikator, der die Gesamtzahl der Bürgerbegehren/-entscheide ins Verhältnis zur Zahl der Gemeinden sowie zur Zahl der Geltungsjahre der Regelung setzt¹⁹, ergibt sich, dass es in Deutschland durchschnittlich alle 126 Jahre zu einem Bürgerbegehren (Häufigkeitsindikator: 1/126) und alle 204 Jahre zum Bürgerentscheid (1/204) kommt. Die in manchen Bundesländern geradezu verschwindend geringe Anwendungshäufigkeit von Referenden (z.B. für Bürgerbegehren Mecklenburg-Vorpommern mit 1/362; dagegen aber Bayern mit 1/11!) hängt jedoch, neben den beschriebenen institutionellen Faktoren und der jeweiligen Gemeindegröße (und damit Problemdichte; vgl. Mittendorf/Rehmet 2002), auch in starkem Maße mit politikkulturellen Prägungen sowie mit (fehlenden) „logistischen“ und zivilgesellschaftlichen Voraussetzungen für die Wahrnehmung direktdemokratischer Teilhaberechte, z.B. in Ostdeutschland, zusammen (Wollmann 2001).

Trotz der geringen Anwendungshäufigkeit von Referenden fördert die Existenz des Bürgerbegehrens als Handlungsoption die Kooperations- und Kompromissbereitschaft der Kommunalvertretung, deren Mehrheitsfraktion(en) möglichst die formale Einleitung eines Bürgerbegehrens verhindern wollen. Da die Bürger mit dem Referendum eine zusätzliche Vetoposition erhalten haben, zeigen sich die Kommunalvertretungen sensibler in der Behandlung von Bürgerwünschen (Bogumil 2001: 209). Dies ist beispielsweise an dem hohen Anteil von „Ratsübernahmen“ ablesbar, d.h. von begehrten Gegenständen, die durch die Kommunalvertretung übernommen wurden, ohne dass es formell zum Bürgerentscheid kommt. Andererseits bieten die lokalen Referenden aber auch der Ratsminderheit neue Möglichkeiten, sich politisch zu profilieren und ihren Zielen zur Durchsetzung zu verhelphen, indem sie einfach das „Spielfeld“ wechseln und mittels einer Mobilisierung der Bürgerschaft die Ratsmehrheit unter Handlungsdruck setzen (ebd.). Diese Entwicklungen scheinen insgesamt die Ausprägung konsensdemokratischer Elemente in den lokalen Politikarenen zu begünstigen, was auch daraus ersichtlich wird, dass mehr als 80% der deutschen Bürgermeister eine (sehr) wichtige Aufgabe darin sehen, Konsens zwischen unterschiedlichen lokalen Gruppierungen und Bürgern zu stiften²⁰.

5 Ökonomisierung²¹

5.1 Frankreich

Nach dem Abklingen der auf Marktliberalisierung und Privatisierung gerichteten lokalen NPM-Reformaktivitäten Mitte der 1990er Jahre (vgl. Maury 1997; Lorrain 1995) werden in jüngerer Zeit in einer Reihe von Städten und Generalräten Reformschritte aufgegriffen, die sich stärker um eine (in-

19 Gesamtzahl der Bürgerbegehren/-entscheide geteilt durch die Zahl der Gemeinden sowie durch die Zahl der Geltungsjahre der Regelung (vgl. Wollmann 2001 m.w.N.).

20 Datenbasis ist eine Umfrage von allen Bürgermeistern in deutschen und französischen (sowie weiteren europäischen) Städten mit über 10.000 Einwohnern (siehe Heinelt/Egner 2004 m.w.N.).

21 Die folgenden Abschnitte beschränken sich auf die „Binnenreformen“ der Kommunalverwaltungen. Privatisierungs-, Wettbewerbspolitik und Vermarktlichung müssen an dieser Stelle ausgeklammert werden.

terne) ökonomisch-manageriell orientierte Verwaltungsmodernisierung drehen. Dabei spielen Ansätze wie Kontrakte und Zielvereinbarungen (*contrats d'objectifs*), Kundenorientierung und Qualitätssicherung (*démarches de qualité*) sowie Performance Management, Leistungsmessung und Controlling (*démarches de performance; contrôle de gestion*) eine wichtige Rolle. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass manche der gemeinhin dem NPM-Konzept zugeschriebenen Instrumente in Frankreich schon eine längere Tradition haben. So gehören „Kontrakte“ (*contrats/conventions*) spätestens seit der Dezentralisierung zum Standardrepertoire französischer Politiksteuerung. Diese hatten allerdings nichts mit NPM zu tun, sondern zielten vielmehr darauf, die vertikalen und horizontalen Koordinationsprobleme des hochgradig fragmentierten und „überinstitutionalisierten“ Politik- und Verwaltungssystems mittels Vertragspolitik in den Griff zu bekommen. Unter dem Einfluss von NPM wird heute noch verstärkt auf Kontrakte, Leistungs- und Zielvereinbarungen zurückgegriffen, etwa im Bereich der lokalen Sicherheit und Ordnung (*contrats de sécurité; contrats de propriété*) zwischen staatlichen, städtischen/departementalen und privaten sowie gemeinnützigen Akteuren. Die (traditionelle) Vertragspolitik unterliegt gegenwärtig einer Performanz-orientierten Neuausrichtung, indem stärker mit (quantifizierbaren) Kennzahlen, Indikatoren und Leistungs- und Qualitätsmessung wie auch (teilweise) Wirkungskontrollen (z.B. im Bereich *RMI*) gearbeitet wird. Zudem gibt es neuere Ansätze von Zielvereinbarungen (*contrats d'objectifs*) zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern sowie zwischen Verwaltungsführung und Fachabteilungen, die teils mit Prämien-systemen (*primes de service*) gekoppelt sind.

In Fragen der Bürgernähe und Kundenorientierung verdienen zum einen die sog. „Dienstleistungszentren“ (*Maisons de Service Public – MSP*) Hervorhebung, deren Zahl sich in Frankreich seit Beginn der 1990er Jahre multipliziert hat (vgl. DATAR 2002)²². Ihre Funktion besteht darin, Dienstleistungen unterschiedlicher Ebenen und Institutionen (Kommune, Departement, Region, Staat, Vereine, öffentliche und private Unternehmen) zu bündeln und dadurch bürgerfreundlich und „aus einer Hand“ (*polyvalence d'accueil*) anzubieten. Die Trägerschaft der französischen *MSP* liegt überwiegend nicht bei der Einzelkommune und ihr „Interventionsradius“ ist vorrangig (in knapp 60% der Fälle) „überkommunal“ ausgerichtet. Zum anderen spielen, speziell in den Städten, Reformmaßnahmen eine Rolle, die auf die interne Verbesserung der Servicequalität gerichtet sind. In Bereichen mit unmittelbarem und häufigem Bürgerkontakt werden städtische Verwaltungsleistungen zunehmend in *One-stop-agencies* (*guichet unique multiservice*) angeboten. Häufig geht mit der organisatorischen Integration der „Bürgerdienste“ auch eine institutionelle Trennung von unmittelbarer Bürgerbetreuung (*Accueil = Front Office*) und sachlich-rechtlicher Expertise (*Service d'experts = Back Office*) einher.

Ein weiteres Handlungsfeld der NPM-nahen lokalen Verwaltungsmodernisierung stellt der Bereich von Leistungsmessung (*démarches de performance*) und Qualitätsentwicklung (*démarches de qualité*) dar, bei dem es darum geht, anhand von definierten Leistungs- und Qualitätsindikatoren die Verwaltungstätigkeit einzelner Fachabteilungen und -ämter zu messen und in Leistungsübersichten (sog. „*tableaux de bord*“) zu dokumentieren. Die erreichte Leistung der Mitarbeiter wird dann mit vorab gesetzten, teils auch in Zielvereinbarungen festgeschriebenen Leistungszielen (z.B. Wartezeit unter zehn Minuten oder weniger als drei Mal klingeln bei Telefonanrufen etc.) verglichen. Zur französischen Variante von Performance Management sind auch die verbreiteten Ansätze von Controlling (*contrôle de gestion*) zu rechnen, die darauf gerichtet sind, die Fachabteilungen (*directions*) zu

22 Insgesamt gibt es in Frankreich mittlerweile 352 MSP (Stand von 2002). Durchschnittlich verfügt jede französische Region über etwa 15 MSP.

verpflichten, ihre Aktivitäten über Kennzahlen und Indikatoren regelmäßig zu dokumentieren. Die sektoral erhobenen Informationen fließen dann in ein gesamtstädtisches *tableau de bord* ein, das von einer zentralen (oft direkt dem Generaldirektor der Stadtverwaltung - *directeur général* - unterstellten) Controllingstelle zusammengestellt wird und das der Verwaltungsleitung als Steuerungsgrundlage dienen soll. *Contrôle de gestion* ist somit in erster Linie auf eine Stärkung der zentralen, sektorübergreifenden Steuerungsfunktion – unter dem beliebten Schlagwort von *transversalité* – gerichtet und soll die gesamtkommunale Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit verbessern.

Allerdings gibt es zum Teil erhebliche Akzeptanzprobleme, insbesondere von Seiten der Fachdirektoren (*directeurs généraux adjoints; directeurs*), gegenüber dem *contrôle de gestion*. Diese weigern sich vielerorts vehement und oft erfolgreich, Leistungsberichte zu erstellen und mit den zentralen Controllinginstanzen zu kooperieren. Dies dürfte einerseits mit dem zusätzlichen Arbeitsaufwand und der Datenflut zusammenhängen, die mit dem Erstellen von *tableaux de bord* verbunden sind. Andererseits erklären sich die Akzeptanzprobleme auch daraus, dass *contrôle de gestion* von vielen Verwaltungsbediensteten und Führungskräften als Kontrollinstrument und als (unwillkommene) „Einmischung“ in ihre Handlungssphären wahrgenommen wird. Durch das Führen von *tableaux de bord*, vor allem in den Tätigkeitsfeldern, in denen die einzelnen Arbeitsvorgänge (Telefonate, Beratungszeiten, Wartezeiten) elektronisch erfasst, gezählt und permanent „überwacht“ werden, ist ein extreme Kontrolldichte entstanden, die auf Seiten der Mitarbeiter Stress und Motivationsprobleme bereitet und deren Effekte hinsichtlich der Qualität des Verwaltungshandelns, z.B. Beratungsqualität, zweifelhaft sind.

5.2 Deutschland

In den deutschen Kommunen fand der Ökonomisierungsgedanke in den 1990er Jahren vor allem im sog. „Neuen Steuerungsmodell“ (NSM) konzeptionell Niederschlag. Unter der Meinungsführerschaft der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) avancierte das NSM rasch zum übergreifenden Reformleitbild der lokalen Ebene (im Einzelnen siehe Kuhlmann 2004; Bogumil/Kuhlmann 2004 m.w.N.). Nach einer neueren Umfrage²³ haben seit 1990 fast alle deutschen Kommunen über 10.000 Einwohner Modernisierungsaktivitäten in der Verwaltung verfolgt (93%), wobei sich – nach Angaben der Bürgermeister – über 80% ganz oder teilweise am NSM als Reformkonzept orientierten. Blickt man nun über die „Diskurs- und Verlautbarungsebene“ (*talk*) hinaus und wirft man einen etwas genaueren Blick auf die tatsächliche Reformpraxis und -wirkung (*action/impact*), so ergibt sich ein ambivalentes, teilweise recht ernüchterndes Bild.

Was die betriebswirtschaftlich-manageriellen „Kernelemente“ des NSM angeht, ist eine recht kritische Einschätzung der Umsetzung und ihrer Wirkungen angezeigt. Zum einen hat die o.g. Umfrage erbracht, dass die „NSM-Radikal-Reformer“ unter den deutschen Kommunen eine verschwindend geringe Minderheit bilden. So gibt es bundesweit nur 22 Kommunen, die man als „NSM-Hardliner“ bezeichnen könnte, da sie – nach eigenen Angaben – *alle* NSM-Kernelemente (Budgetierung, Produktbeschreibung, dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, zentrale Steuerungsunterstützung und Servicestellen, administratives und politisches Kontraktmanagement) in der gesamten Ver-

23 Im Folgenden wird teilweise auf Ergebnisse eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekts zur Evaluation des NSM in Deutschland zurückgegriffen, an dem die Verfasserin mitgewirkt hat. Für eine ausführliche Darstellung der Datenbasis und Projektergebnisse siehe Bogumil/Grohs in diesem Band (ferner Bogumil/Kuhlmann 2006; Kuhlmann/Wollmann 2006; Kuhlmann 2006b).

waltung umgesetzt haben. Von flächendeckender und allumfassender NSM-Reform kann also in Deutschland bei weitem keine Rede sein. Andererseits haben sich in denjenigen Kommunen, die Mitte der 1990er Jahre besonders forsch und ehrgeizig die „Verbetriebswirtschaftlichung“ ihrer Verwaltungen vorangetrieben haben, inzwischen erhebliche Unzufriedenheiten und organisatorische „Funktionsstörungen“ eingestellt, die – zusätzlich befördert durch die Finanzkrise – zu einem teilweise radikalen „Umsteuern“ Anlass gegeben haben.

Zwar sind zahlreiche positive Reformeffekte nicht von der Hand zu weisen und hat es in den letzten zehn Jahren unverkennbare Reformerrfolge gegeben, die nicht nur an den positiven (Selbst-)Einschätzungen der Bürgermeister ausweislich o.g. Umfrage, sondern auch an einschlägigen „Leistungsparametern“ abzulesen sind. So sind Verbesserungen im Serviceniveau und in der Kundenorientierung vor allem in Verwaltungsbereichen mit direktem und häufigem Bürgerkontakt nachweisbar. Fast 60% aller deutschen Kommunen mit über 10.000 Einwohnern haben inzwischen Bürgerämter eingerichtet und über 70% haben ihre Sprechzeiten erweitert. In vielen Kommunen wurde die Bürgerberatung zu einer „modernen Dienstleistungszentrale“ umgebaut, die inzwischen als eine „erfolgreiche Visitenkarte“ der Städte gilt. Des Weiteren berichtet fast die Hälfte der deutschen Kommunen von Verkürzungen der Bearbeitungszeiten. Bei näherem Hinsehen fällt allerdings auf, dass die besonders wirksamen Reformschritte nicht dem Konzeptrepertoire des neuen Managementmodells entstammen, sondern auf „altbekannten“ traditionellen Reformansätzen (Bürgerbüro, Bauverwaltung, Jugendarbeit) basieren, die durch die NSM-Diskussion „wiederbelebt“ wurden, womit sich gewissermaßen ein reformpolitisches *window of opportunity* öffnete.

Zu den problematischen Effekten der NSM-Reform in Deutschland ist der Umstand zu zählen, dass in einigen Vorreiterkommunen (z.B. Detmold) sehr weit reichende Schritte zur Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung und Stärkung der Fachbereiche (als Ergebniszentren) unternommen wurden, ohne dass entsprechende „Gegenmechanismen“, z.B. zentrale Controllinginstanzen, hinreichend wirksam sind oder auch nur aufgebaut wurden. Typische Folgewirkungen sind der Verlust gesamtstädtischer Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit, aber auch die Entstehung eines „Führungsvakuums“ innerhalb der (fast) „hierarchielosen“ Verwaltung sowie wachsende „Ressortegoismen“ zwischen „autonomen“ Fachbereichen. Hinzu kommen außerdem steigende Transaktionskosten innerhalb der dezentralisierten Verwaltung, etwa weil viele Verwaltungsvorgänge nun dezentral in jedem einzelnen Fachbereich mit einem entsprechenden zusätzlichen Zeit- und Personalaufwand (z.B. für dezentrale Buchungen, interne Leistungsverrechnungen etc.) und mit zusätzlichen Kosten (z.B. bei Beschaffungen, externen Verträgen) abgewickelt werden.

Auf diese und andere (unbeabsichtigten) Folgeprobleme der Reform wurde in vielen NSM-Kommunen inzwischen entweder dadurch reagiert, dass man die neuen Strukturen und Verfahren bewusst „zurückbaut“ oder dass man im Verwaltungsalltag sukzessiv wieder auf altbewährte Handlungs Routinen zurückgreift, was auch eine Art von „Subversion“ des Reformprozesses – im durchaus positiven Sinne – darstellt (Benz 2004). Dem Hierarchieabbau der 1990er Jahre folgt inzwischen eine *Re-Hierarchisierung*, etwa indem neue (alte) Führungsebenen (wieder) „eingezogen“ werden; z.B. in Detmold, wo anstelle der „alten“ Abteilungsleiter, die im Zuge der NSM-Reform abgeschafft worden waren, nunmehr Teamleitungen eingerichtet wurden und damit eine neue (alte) dritte Führungsebene besteht, die nicht nur weitläufig an die „Vor-NSM-Verwaltung“ erinnert.

6 Wirkungen von Dezentralisierung, Demokratisierung und Ökonomisierung im deutsch-französischen Vergleich

Greift man abschließend die Frage auf, inwieweit sich im Ergebnis der Reformschübe in den letzten Jahrzehnten eine Annäherung zwischen dem deutschen und französischen Kommunalmodell abgezeichnet hat oder tradierte Unterschiede eher fortbestehen bzw. sich gar vergrößern, so ergibt sich, wie zu erwarten, kein einheitliches und durchgängiges Bild, sondern muss die Frage nach den Wirkungen der Reformen differenziert beantwortet werden.

6.1 Wirkungen der Dezentralisierung

Die Dezentralisierung des französischen Politik- und Verwaltungssystems im Gefolge der Gesetzgebung in den 1980er Jahren hat zweifelsohne zu einer (wenn auch zögerlichen) Annäherung an das Modell *funktional starker lokaler Gebietskörperschaften*, wie es für Deutschland und andere Länder der „North-Middle-European-Group“ charakteristisch ist, geführt, was sich mit dem jüngsten Dezentralisierungsvorstoß („Acte II“) fortsetzen und verstärken dürfte. Die traditionell starken Unterschiede im funktionalen Profil der Kommunen, hinsichtlich derer sich Deutschland und Frankreich im europäischen Vergleich geradezu als entgegengesetzte Pole gegenüberstanden (vgl. Hesse/Sharpe 1991) sind damit ein Stück weit eingeebnet worden. Hierzu hat in Frankreich auch die Bildung von stärker integrierten interkommunalen Kooperationsformen beigetragen, die auf die Überwindung der kleinteilig fragmentierten kommunalen Gebietsgliederung und die Schaffung von leistungs- und lebensfähigen (*viable*) Verwaltungsstrukturen hinauslaufen könnte²⁴. In beiden Ländern haben entsprechende staatliche Reformmaßnahmen dazu geführt, dass die traditionelle funktionale Ausgestaltung der Lokalsysteme als *fused systems* in Frage gestellt wurde und Konturen *vertikaler Trennsysteme* (*separational systems*) sichtbar werden, wonach Staats- und Kommunalverwaltung ihre Aufgaben jeweils getrennt wahrnehmen (Wollmann 1999a). Allerdings steht in beiden Ländern noch der Übergang von der „unechten“ zur „echten“ (politischen) Kommunalisierung aus, mit der auch den Kommunalvertretungen Mitwirkungs-, Gestaltungs- und Kontrollrechte an den übertragenen Aufgaben eingeräumt werden.

Zeichnen sich damit im Hinblick auf das funktionale Profil der Kommunen auf der einen Seite eine Reihe von Gemeinsamkeiten und gleichläufigen Entwicklungen ab, bestehen auf der anderen Seite nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen beiden Ländern, in denen die Wirkungsmächtigkeit historisch-institutioneller Pfadabhängigkeiten erkennbar wird. So hat der französische Staat noch immer eine ausgesprochen starke lokale Präsenz, wohingegen in einigen deutschen Bundesländern sehr weit reichende Vorstöße in Richtung auf einen (weiteren) Rückzug des Staates aus dem lokalen Verwaltungsvollzug zu erkennen sind. Trotz Dezentralisierung und „Interkommunalisierung“ konkurrieren die staatlichen Behörden (*services extérieurs*) und Regional- und Departementspräfekturen (und Sub-Präfekturen) institutionell wie funktional mit den lokalen Gebietskörperschaften. Dies wird auch daraus ersichtlich, dass 95% der Staatsbediensteten außerhalb von Paris, also in nachgeordneten staatlichen Dienststellen „in der Provinz“ tätig sind, worin Frankreich sich markant von anderen OECD-Staaten unterscheidet (Thoenig 2006). Auch beschäftigt der Staat noch immer ungefähr doppelt so viele Bedienstete pro 1.000 Einwohner (41) wie die lokalen Gebietskörperschaften

24 Die durchschnittliche Einwohnerzahl der EPCI liegt heute bei 21.000 und damit zwischen den nordrhein-westfälischen (mit durchschnittlich 48.000 EW) und den niedersächsischen Kommunen (mit durchschnittlich 7.800 EW).

(23) (siehe Tabelle 1). In Deutschland dagegen haben die Kommunen und Länder zusammen sechsmal so viele Beschäftigte pro 1.000 Einwohner wie der Bund. Dies erklärt sich letztlich historisch-institutionell daraus, dass im deutschen Verfassungsarrangement des Verwaltungsföderalismus, in welchem der Vollzug von Gesetzen grundsätzlich subnationalen Akteuren (Länder bzw. Kommunen) zugeschrieben ist, ein „Dezentralitätsvorsprung“ angelegt ist, den auch die zunehmend ambitionierter werdende Regionalisierungspolitik in Frankreich vermutlich nicht wettzumachen in der Lage sein wird.

Ein hervorstechendes Merkmal des französischen Verwaltungssystems ist darin zu sehen, dass mit der Übertragung von Zuständigkeiten auf die Gebietskörperschaften, unter Verzicht auf einen vollständigen Rückzug des Staates aus diesen Aufgabenfeldern sowie auf eine klare Rollen- und Funktionstrennung zwischen den Ebenen (die zwar formal vorgesehen, jedoch kaum praktisch umgesetzt worden ist), eine extreme *institutionelle Unübersichtlichkeit*, vielfältige Kompetenzüberschneidungen und eine verwirrende Vielfalt an lokal tätigen Akteuren und Einrichtungen mit konkurrierenden Zuständigkeiten entstanden sind (Thoenig 2006). Da zudem zwischen den französischen Gebietskörperschaften (anders als in Deutschland zwischen Land und Kommune) kein Über- und Unterordnungsverhältnis oder Weisungsrecht besteht (Prinzip der *non-tutelle*), hat sich als eine Eigentümlichkeit von französischem *Policy-Making* ein kompliziertes System von Verhandlung, Konzertierung und Vertragspolitik (*contractualisation*) entwickelt, das darauf zielt, Ressourcen unterschiedlicher Ebenen zu bündeln und koordiniertes Handeln zu ermöglichen – institutionenökonomisch gesehen, allerdings mit hohen Transaktionskosten.

Hinsichtlich der lokalen Handlungsfähigkeit und Ressourcenausstattung sei schließlich noch darauf hingewiesen, dass die Fiskalkrise für die deutschen Kommunen ein sehr viel dramatischeres Ausmaß angenommen hat, als dies in Frankreich (noch) der Fall ist. Während die deutschen Kommunen bereits seit Anfang der 1990er Jahre einen negativen Finanzierungssaldo aufweisen, der im Jahre 2002 bei -4,9 Mrd. EUR lag (Karrenberg/Münstermann 2002: 81), können die französischen lokalen Gebietskörperschaften seit 1996 auf einen insgesamt ausgeglichenen Haushalt verweisen (2003: +1,7 Mrd. EUR; vgl. INSEE, Comptes Nationaux 2004), dessen Einnahmeseite sich seit 1980, nicht zuletzt infolge erheblicher lokaler Steuererhöhungen, vervierfacht hat (Anstieg von 31 Mrd. EUR in 1980 auf 165 Mrd. EUR in 2003). Nimmt man zusätzlich noch den Personalbesatz in Kommunen als aussagefähigen Indikator für die Ressourcenausstattung und Handlungsfähigkeit der Kommunen in den Blick (siehe hierzu auch Kuhlmann/Bogumil 2006), so zeigt sich, dass auch hier die deutschen Kommunen sehr viel dramatischeren Einschnitten ausgesetzt waren und sind (Personalrückgang seit 1993 um 35%) als die französischen Gebietskörperschaften, deren Personalbestand seit den 1980er Jahren bis heute kontinuierlich (um insgesamt fast 40%!) angewachsen ist. Während damit der französische Kommunalsektor expandiert und einen beschäftigungspolitischen „Wachstumspol“ darstellt, unterliegen die deutschen Kommunen seit Jahren einem personellen Abwärtstrend, dessen Ende noch nicht abzusehen ist. Für Richtung und Ausmaß zukünftiger Reformen dürften diese Unterschiede zwischen den beiden Ländern von entscheidender Bedeutung sein.

6.2 Wirkungen der Demokratisierung

Ausgehend von der in beiden Ländern überwiegend repräsentativen Ausgestaltung der lokalen Demokratie, ist es hier wie dort zu Vorstößen in Richtung einer stärkeren direktdemokratischen Teilhabe gekommen und ist durchaus eine Konvergenz im Reformdiskurs festzustellen. Jedoch zeigen sich in der konkreten Umsetzung erhebliche Unterschiede, die mit dem Misstrauen des französischen

Staates gegenüber dem lokalen Volkssouverän, aber auch mit Akteursinteressen zusammenhängen, vor allem der über das *cumul de mandat* auf den nationalen Politikprozess Einfluss nehmenden Bürgermeister, die das Aufkommen von Vetopositionen im lokalen Raum befürchten. Vor diesem Hintergrund ist die Ausgestaltung von direkten Partizipationsformen in Frankreich bislang hinter den deutschen Reformvorstößen zurückgeblieben, was am deutlichsten daran ablesbar ist, dass bis 2003 lediglich konsultative Referenden möglich waren und mit der neuen Gesetzgebung zwar nunmehr bindende, aber dafür ausschließlich über Ratsbegehren (auf Vorschlag des Bürgermeisters) initiiierbare lokale Referenden zulässig sind.

Dagegen stellen die deutschen Reformschritte insoweit einen konsequenteren Einschnitt in das überkommene repräsentativ-demokratische Modell dar, als das *Bürgerbegehren* flächendeckend eingeführt worden ist und – nach der direktdemokratischen Logik durchaus schlüssig – immerhin 6 von 13 Flächenländern²⁵ ein Ratsbegehren überhaupt nicht vorgesehen haben. Die Tatsache, dass in Frankreich damit deutlich stärker als in Deutschland am überkommenen Modell repräsentativer Demokratie festgehalten worden ist, wird auch in den Einstellungen der kommunalen Amtsträger zur lokalen Demokratie sichtbar. So halten 43% der französischen, aber nur 19% der deutschen Bürgermeister die Forderung für „sehr wichtig“, dass *vor allem* die Ergebnisse der *Wahlen* entscheidend für lokale Politikentscheidungen sein sollten (vgl. Heinelt/Egner 2004: 9)²⁶. Auch in der geringen Anwendungshäufigkeit von lokalen Referenden ist ein Fortwirken der repräsentativ-demokratischen Kultur zu erblicken, wobei auch hier Frankreich – mit landesweit 2 Bürgerbegehren seit 1995 – hinter den deutschen Kommunen zurückbleibt, die, bezogen auf den Zeitraum von 1990 bis 2002, durchschnittlich immerhin ca. 17 Bürgerbegehren pro 100 Gemeinden zu verzeichnen haben.

6.3 Wirkungen der Ökonomisierung

Was den Zeitpunkt von NPM-orientierten Reformen anbelangt, muss darauf hingewiesen werden, dass die Reformschritte zu Performance Management, Controlling, Leistungsmessung, Qualitätssicherung und Kundenorientierung in einigen französischen Kommunen bereits Mitte der 1990er Jahre in Gang kamen, also noch bevor sich die staatliche Gesetzgebung diesem Diskurs anschloss (z.B. mit dem LOLF vom 1. August 2001²⁷). Damit war die lokale Ebene in diesem Handlungsfeld der NPM-inspirierten Verwaltungsmodernisierung zumindest teilweise Vorreiter der Reformbewegung, was der verbreiteten These von der reformpolitischen Initiatorenrolle des Staates in Frankreich widerspricht und stattdessen eher Parallelen zu Deutschland erkennen lässt, wo die Reformschritte ebenfalls durch die Kommunen (*bottom up*) angestoßen worden waren.

Die deutschen Kommunen verfügen mit dem von der KGSt proklamierten Konzept des NSM über ein relativ einheitliches übergreifendes Referenzmodell lokaler Verwaltungsmodernisierung, worin einer der zentralen Bestimmungsfaktoren für seine rasche Ausbreitung zu erblicken ist. Die französischen Kommunen können auf ein solches übergreifendes Modell lokaler Reformpolitik nicht zurückgreifen, so dass sich die Reformdebatte und -praxis dementsprechend heterogener darstellt. Dass dennoch auch in Frankreich einige Reformmaßnahmen, in denen NPM-Gedanken anklingen, landesweit eine gewisse Verbreitung erfahren (z.B. *MSP*), dürfte sich unter anderem aus der verwaltungs-politisch steuernden Aktivität des Staates erklären. Während sich die deutschen Länder bislang auf-

25 Dies sind Hessen, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen.

26 Datenbasis siehe oben FN 20 (Heinelt/Egner 2004 m.w.N.).

27 Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

fällig aus der lokalen Verwaltungspolitik herausgehalten haben, was manchen Beobachtern auch Anlass zur Kritik gewesen ist (vgl. Banner 2001), mischt sich der französische Zentralstaat traditionell stärker in die Ausgestaltung der lokalen Verwaltungsstrukturen ein. Jedoch könnte sich in diesem Punkte zukünftig eine stärker konvergente Entwicklung darin ankündigen, dass auch in Deutschland mittlerweile landesgesetzgeberische Initiativen zu verzeichnen sind, mit denen die lokale Reformpolitik zunehmend staatlich gesteuert wird. In diese Richtung deuten zumindest die gesetzgeberischen Vorstöße, die es in zahlreichen Bundesländern zur Ausarbeitung eines „Neuen Kommunalen Finanzmanagements - NKF“ gibt und die darauf zielen, den Übergang von der Kameralistik zur Doppik in den Kommunen nunmehr staatlich zu regeln und vorzuschreiben.

In Frankreich hat sich die – in der Mitte der 1980er Jahre aufgekommene – Privatisierungs- und Auslagerungseuphorie der Städte seit Mitte der 1990er Jahre wieder gelegt, wohingegen die deutschen Kommunen diese Strategien derzeit zunehmend aufgreifen. So gab in einer Umfrage aus dem Jahre 2005 (Datenbasis: 260 deutsche Kommunen) nur 1% der Städte über 20.000 Einwohner an, *keine* Aufgaben ausgegliedert zu haben, während 83% erklärten, zwischen 5 und mehr als 13 Ausgliederungen vorgenommen zu haben (vgl. Kilian 2005 m.w.N.). Über 80% der befragten Kommunen griffen dabei auf private Rechtsformen zurück (GmbH, AG, Verein, Genossenschaft)²⁸. Zieht man allerdings in Betracht, dass die Fremdvergabe von kommunalen Leistungen der Daseinsvorsorge über Konzessionsverträge zu einer seit langem geläufigen Tradition in Frankreich gehört (*gestion déléguée*; vgl. Lorrain 1995), während die Daseinsvorsorge bislang zum Kernbestand des Aufgabenprofils deutscher Kommunen gehörte (Libbe et al. 2004), könnten die beschriebenen Entwicklungen im Ergebnis zu einer Annäherung der deutschen Kommunen an das französische Lokalmmodell führen. Denn in diesem wird traditionell stärker mit externen Anbietern und Dienstleistern kooperiert, so dass (mono-funktionale) kommunale „Satelliten“ zur institutionellen Normalität des Lokalsystems gehören. Hierin weist Frankreich gewissermaßen einen Vorsprung in Sachen *local governance* auf, der sich allerdings auch auf die dafür typischen hohen Transaktionskosten, Transparenz-, Kontroll- und Steuerungsprobleme bezieht.

Im Hinblick auf organisatorische Binnenreformen ist im französischen Kontext immer wieder die Diskussion um *transversalité*, d.h. um sektorenübergreifende gesamtstädtische Steuerung anzutreffen, mit der die traditionelle „Versäulung“ der Verwaltung – teils als institutionelles Erbe der Präfektur – überwunden werden soll und in der ebenfalls die verwaltungspolitische Sorge um koordiniertes Handeln augenfällig wird. Im Gegensatz zu Deutschland geht es weniger um Dezentralisierung und (weitere) Sektoralisierung der Verwaltung, sondern um den Ausbau übergreifender Koordination und gesamtkommunaler Steuerungsfähigkeit. Daher spielt sich die Installierung von Controlling-Funktionen in den französischen Kommunen auch überwiegend auf zentraler Ebene ab. Dagegen waren die Reformbemühungen in den deutschen Kommunen lange Zeit fast ausschließlich auf binnenorganisatorische Dezentralisierung und eine Stärkung der Fachbereiche gerichtet, während der Gedanke zentraler (gesamtstädtischer) Steuerung und Koordination, etwa vermittelt strategischer Controlling-Instanzen, wie sie im Konzept des NSM angemahnt werden, erst in den letzten Jahren vermehrt aufgegriffen worden ist. Hier bleibt also abzuwarten, inwieweit die beiden Systeme

28 Ähnliches wurde auch in einer Difu-Erhebung unter 132 Städten in NRW (20.000 bis über 100.000 Einwohner) nachgewiesen, der zufolge 45 Städte (34%) kommunale Aufgaben ausgelagert hatten. 39 von 123 Städten (32%) hatten ein kommunales Beteiligungsmanagement aufgebaut (vgl. Libbe et al. 2004). Ferner gewinnen lokale PPP-Projekte immer mehr an Bedeutung (Sack 2005), was eine zum Teil verheerende „graue Verschuldung“ der Kommunen mit sich bringt (Klabe 2005).

geläufige (und in Deutschland durch das NSM noch zusätzlich verstärkten) Probleme von Sektoralisierung und „Fachegoismen“ zukünftig gelöst werden können.

7 Perspektiven für die (vergleichende) Verwaltungsforschung

Um abschließend die Frage aufzugreifen, vor welchen Herausforderungen und Perspektiven die zukünftige Verwaltungs(reform)forschung steht, scheinen insbesondere die folgenden drei Aspekte besonders dringlich:

(1) Bisher waren internationale Vergleiche zu Lokalsystemen und *local government reforms* in ihrer Fragestellung dadurch gekennzeichnet, dass Reformen eher als die zu erklärende abhängige Variable aufgefasst und auf ihre *Wirkung* hin kaum untersucht worden sind. Weder über die „Handlungswirklichkeit“ von Institutionen noch über die Auswirkungen von Reformen (*effects/impacts*) auf den lokalen Entscheidungsprozess und die *performance* lassen sich bislang empirisch gesättigte Aussagen im Ländervergleich treffen. Es herrscht eine auffällige „*Evaluationslücke*“ in der vergleichenden (lokalen) Verwaltungsforschung, die durch zukünftige Forschungsarbeiten geschlossen werden muss (für Deutschland siehe Bogumil/Grohs in diesem Band).

(2) Zweitens ist der empirische Kenntnisstand über die *funktionalen* Veränderungen von Lokalsystemen, die sich durch Dezentralisierungs- und (Re-)Zentralisierungsprozesse ergeben, ebenfalls als unbefriedigend einzuschätzen. Obwohl Dezentralisierung von vielen als eine Art „globaler Trend“ angesehen wird (vgl. Vetter/Kersting 2003), gibt es kaum Hinweise auf die tatsächlichen Veränderungen, die sich dadurch in Kommunal- und Staatsbehörden abspielen. Die Untersuchung von *Dezentralisierung(seffekten)* im internationalen Vergleich bildet vor diesem Hintergrund eine weitere Forschungslücke (siehe Wollmann in diesem Band; ferner Bogumil/Kuhlmann 2005).

(3) Last but not least, ist ein *Defizit an Policy-Studien* in der international vergleichenden Lokalforschung auszumachen. Bislang dominiert eine eher generelle Sicht auf Verwaltungsreformen, die den Blick auf konkrete Politikfelder verstellt. Empirische Einsichten darüber zu gewinnen, wie sich Verwaltungsreformen in einzelnen Policy-Bereichen auswirken, muss daher als eine weitere anstehende Forschungsaufgabe angesehen werden. Mit diesem Schritt könnte dann auch die immer wieder geforderte – indes selten eingelöste – Verbindung von Policy- und Institutionenanalyse hergestellt werden (siehe Janning in diesem Band), die als ein *missing link* in der bisherigen Verwaltungsreformforschung anzusehen ist.

Literatur

- Auby, Jean-Bernard, 2003: La décentralisation 2003: le modèle français en mutation, in: Pouvoirs Locaux IV/2003, 37-41.
- Banner, Gerhard, 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen, 279-303.

- Banner, Gerhard*, 2006: The strategic Role of Local Government in German Public Management Reform, in: *Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison*. Wiesbaden, (i. E.).
- Benz, Arthur*, 2004: Institutionentheorie und Institutionenpolitik, in: *Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung*. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag. Berlin, 19-31.
- Bogumil, Jörg*, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo*, 2004: Modernisierung lokaler Politik – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: *Jann, Werner u.a.* (Hrsg.), *Statusbericht Verwaltungsreform – eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Berlin, 64-74.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine*, 2004: 10 Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: *Jann, Werner u.a.* (Hrsg.), *Statusbericht Verwaltungsreform - eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Berlin, 51-64.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Frank*, 2005: Die große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine*, 2005: Wandel europäischer Lokalsysteme: Wirkungen institutioneller Dezentralisierungspolitik. Kommunale Aufgaben- und Leistungsprofile in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, DFG-Forschungsantrag vom 19.6.2005.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine*, 2006: Evaluation des NPM – Möglichkeiten und Probleme einer Performanzanalyse, in: *Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Public Management. Grundlagen, Wirkung und Kritik*. Wiesbaden, (i. E.)
- Borraz, Olivier/Le Galès, Patrick*, 2003: Local government in France: the intermunicipal revolution and new forms of municipal governance. Unpublished ms.
- DATAR*, 2002: Enquête sur les maisons des services publics. Analyse des réponses. Paris.
- Desage, Fabien*, 2005: La proximité pour s'isoler, in: *Le Bart, Christian/Lefebvre, Rémi* (Hrsg.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*. Rennes, 233-250.
- Friedberg, Erhard*, 2003: Le carcan de l'inertie institutionnelle, in: *Pouvoirs Locaux IV/2003*, 44-46.
- Grémion, Pierre*, 1976: Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français. Paris.
- Guéranger, David*, 2003: La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Thèse de doctorat. Grenoble.
- Heinelt, Hubert/Egner, B.*, 2004: From Government to Governance at the Local Level – Some Considerations based on Data Surveys with Mayors. Paper presented at the meeting Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison, 14-15 May 2004, Bordeaux, Goethe-Institut.
- Hesse, Jens-Joachim/Sharpe, L. J.*, 1991: Local Government in international perspective: some comparative observations, in: *Hesse, Jens-Joachim* (Hrsg.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden, 603-621.

- Hoffmann-Martinot, Vincent*, 2003: The French Republic, One yet Divisible? In: *Kersting, Norbert/Vetter, Angelika* (Hrsg.), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency?* Opladen, 157-182.
- Jann, Werner*, 2001: Neues Steuerungsmodell, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 2. Auflage. Opladen, 82-92.
- Karrenberg, H./Münstermann, E.*, 2002: Städtische Finanzen. Kollaps oder Reformen, in: *Der Städtetag* 4/2002, 14-96.
- Kilian, Werner*, 2005: Verselbständigung öffentlicher Unternehmen – Rückzug der Politik? Vortragsskript zum ver.di Personalräte Forum am 5./6.10. in Magdeburg.
- Klabe, Michael*, 2005: Können Public Private Partnerships die Finanzprobleme Europäischer Regionen lösen? Masterarbeit an der FH des Bundes für Öffentliche Verwaltung. Brühl.
- König, Klaus*, 2002: Zwei Paradigmen des Verwaltungsstudiums – Vereinigte Staaten von Amerika und Kontinentaleuropa, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden, 393-423.
- Kuhlmann, Sabine*, 2004: Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 3/2004, 370-394.
- Kuhlmann, Sabine*, 2006a: Local Government Reform between “exogenous” and “endogenous” driving forces: Institution-building in the City of Paris, in: *Public Management Review*; Special Issue (Hrsg. von *Proeller, Isabella/Reichard, Christoph*, i. E.).
- Kuhlmann, Sabine*, 2006b: Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt? Lehren aus der „Ökonomisierung“ von Politik und Verwaltung., in: *Verwaltung und Management* 3/2006, (i.E.).
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg*, 2006: Civil Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison, in: *Raadschelders, Jos C.N./Toonen, Theo A.J./Van der Meer, Frits M.* (Hrsg.), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (i. E.).
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2006: Transaktionskosten von Verwaltungsreformen – ein „missing link“ in der Verwaltungsforschung, in: *Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Public Management. Grundlagen, Wirkung und Kritik*. Wiesbaden, (i. E.).
- Kuhlmann, Sabine/Röber, Manfred*, 2006: Civil Service in Germany: Between Cutback Management and Modernization, in: *Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison*. Wiesbaden, (i. E.).
- Lorrain, Dominique*, 1995: France : Le changement silencieux. In: *Lorrain, Dominique/Stoker, Gerry* (eds.) : *La privatisation des services urbains en Europe*. Paris, 105-129.
- Le Lidec, Patrick*, 2004: Pourquoi und nouvelle étape de la décentralisation? Modernisation politique et compétition politique, in: *Marcou, Gerard/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Annuaire 2004 des collectivités locales*. Paris, 15-52.
- Libbe, Jens/Trapp, Jan-Hendrik/Tomerius, Stephan*, 2004: Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. netWORKS-Papers. Heft 8. Berlin.

- Mabileau, Albert, 1996: Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich: das „lokale System“ Frankreichs. Basel u.a.
- Matuszewicz, Régis, 2004: Représentations et Pratiques des conseils de quartier: une démocratie participative en devenir sous contrainte, in: *Guérard, Stéphane* (Hrsg.), *Crise et mutation de la démocratie locale*. Paris., 199-224.
- Maury, Yves, 1997: Les contradictions du néo-libéralisme gestinnaire : L'exemple du système municipal Nîmois 1983-1995, in: *Revue Politique et Management Public*, Jg. 15 ; Heft 4, S. 145-169.
- Mittendorf, Volker/Rehmet, Frank, 2002: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide: Wirkungsaspekte auf kommunale Willensbildungs- und Entscheidungs-vorbereitungsprozesse in Deutschland und in der Schweiz, in: *Bogumil, Jörg* (Hrsg.): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen*. Basel u.a., 219-239.
- Page, Edward C./Goldsmith, Michael J. (Hrsg.), 1987: *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London.
- Paoletti, Marion, 1999: La pratique politique du référendum local: une exeption banalisée, in: *CRAPS/CURAPP* (Hrsg.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, 219-236.
- Portier, Nicolas, 2003: Les „gagnants“ et les „perdants“ de „l'Acte II“, in: *Pouvoirs Locaux IV/2003*, 62-68.
- Rangéon, François, 2004: Le levier institutionnel: référendum et réforme électorale, in: *Marcou, Gerard/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Annuaire 2004 des collectivités locales*. Paris, 53-63.
- Sack, Detlef, 2005: Indienstnahme der Kooperation für den Wettbewerb? In: *Oppen, Maria* u.a. (Hrsg.): *Abschied von der Binnenmodernisierung?* Berlin, 99-120.
- Thoenig, Jean-Claude, 2006: Sub-National Government of Public Affairs in France, in: *Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison*. Wiesbaden, (i. E.).
- Vetter, Angelika, 2006: Modernizing German Local Governmnt: Bringing People Back In? In: *Hoffmann-Martinot, Vincent/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison*. Wiesbaden, (i. E.).
- Vetter, Angelika/Kersting, Norbert, 2003: Democracy versus Efficiency? Comparing local government reforms across Europe, in: *Vetter, Angelika/Kersting, Norbert* (Hrsg.), *Reforming Local Govrnment in Europe*. Opladen, 11-28.
- Wegrich, Kai/Jaedicke, Wolfgang/Kuhlmann (Lorenz), Sabine/Wollmann, Hellmut, 1997: *Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland*. Basel u. a.
- Wollmann, Hellmut, 1999a: Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich in: *Roth, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Kommunalpolitik*. Opladen, 186-205.
- Wollmann, Hellmut, 1999b: Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente? In: *Roth, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Kommunalpolitik*. Opladen, 50-66.
- Wollmann, Hellmut, 2001: Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen – Regelungsschub und Anwendungspraxis, in: *Derlien, Hans-Ulrich* (Hrsg.), *Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation*. Baden-Baden, 27-62.

Wollmann, Hellmut, 2004: Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single purpose organisations, in: *Local Government Studies*, Vol. 20, No. 4, 639-665.

Zur Person

Dr. Sabine Kuhlmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Potsdam, Lehrstuhl Politik und Regieren in Deutschland und Europa.

Kontakt: skuhlman@uni-potsdam.de